

**TOWARDS A NEW COMMUNITY LEGAL INSTRUMENT
FACILITATING PUBLIC LAW BASED
TRANSEUROPEAN CO-OPERATION
AMONG TERRITORIAL AUTHORITIES
IN THE EUROPEAN UNION**

Prise de position résumée

1. Constat initial

En Europe, la coopération entre les collectivités territoriales régionales et locales de part et d'autres des frontières a une longue tradition. La coopération transfrontalière, en particulier, existe déjà depuis des décennies. Toutefois, au cours des dix à quinze dernières années, la coopération transnationale et interrégionale dans le cadre de programmes de l'UE a elle aussi gagné en importance.

En Europe, la coopération transfrontalière est souvent née d'activités orientées sur des cas isolés et/ou d'initiatives de personnes ou de groupes de personnes isolés. Des contacts réguliers ont ainsi été établis, qui à leur tour ont débouché sur des conventions de travail concrètes, des projets, pour évoluer vers des concepts et des stratégies de coopération, ainsi que des structures communes.

L'expérience nous montre quels sont les principes fondamentaux à la base du développement de structures de coopération par-delà les frontières :

- Des structures communes doivent uniquement être créées pour répondre à des besoins d'extension et d'approfondissement de la coopération. Elles ne constituent pas la première étape d'un processus de coopération.
- Des structures communes de coopération, dotées de compétences décisionnelles, doivent garantir la parité entre les partenaires de part et d'autre des frontières.
- Une solution pratique, spécifique à la région, doit être trouvée pour chaque type de coopération, et souvent aussi pour chaque situation géographique.

Les nouveaux contextes politiques qui ont émergé à la fin des années 1980 et au cours des années 1990 jusqu'au début du nouveau siècle, l'avènement du marché intérieur européen, avec un déplacement des frontières intérieures de l'UE vers les nouvelles frontières extérieures, les changements politiques intervenus dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, leur rapprochement toujours plus poussé, leur association et enfin leur adhésion à l'UE en 2004, sont autant de facteurs à l'origine de l'extension et de l'approfondissement de la coopération aussi bien transfrontalière qu'interrégionale et transnationale.

La politique régionale de l'UE a fortement accéléré le développement de la coopération par-delà les frontières, en particulier grâce à l'initiative INTERREG, puis grâce aux programmes PHARE CBC, TACIS CBC (et en partie à MEDA et CARDS). L'UE soutient une multitude de programmes et de projets, pour venir à bout de problèmes qui entravent une intégration européenne aux frontières. Dans la coopération transfrontalière plus particulièrement, des structures communes ont été créées au niveau régional/local en tant qu'organisations actives à long terme au niveau de pratiquement toutes les frontières à l'intérieur de l'UE ainsi qu'à l'extérieur,

dans tous les nouveaux Etats membres, mais aussi au-delà (Eurorégions et structures similaires).

Malgré cette coopération de plus en plus intense entre les collectivités territoriales dans toute l'Europe, les compétences, les structures et les systèmes juridiques nationaux très disparates de pays à pays constituent toujours les obstacles majeurs et les plus fréquents à la coopération.

2. Instruments juridiques créés jusqu'ici pour faciliter la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale

En dépit des multiples ébauches politiques, il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument juridique unique à l'échelle de l'UE, pouvant être directement utilisé dans tous les Etats membres au profit de la coopération transfrontalière, interrégionale ou transnationale.

Des solutions juridiques sont essentiellement recherchées dans la coopération transfrontalière, car c'est dans ce domaine que les besoins sont les plus pressants. En voici des exemples :

- L'Accord Nordique (1977) sur la coopération transfrontalière entre municipalités ;
- Les accords multilatéraux entre Etats, comme la Convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe, avec ses protocoles additionnels, mais elle n'est pas applicable directement, elle fixe un cadre, dont l'applicabilité passe par la conclusion d'accords bilatéraux/trilatéraux ;
- Les accords bilatéraux, comme par exemple l'accord Benelux, l'accord germano-néerlandais ou l'accord de Karlsruhe (chacun sur la base de la convention-cadre de Madrid), qui facilitent la coopération entre les structures transfrontalières, régionales/locales et permettent la mise en œuvre de programmes transfrontaliers sur la base du droit public ;
- Une multitude de conventions et de traités, d'accords et de protocoles au niveau bilatéral ou trilatéral, impliquant des collectivités territoriales nationales et/ou régionales ainsi que locales. Ces documents contiennent souvent des déclarations de bonne volonté en faveur d'une coopération de bon voisinage, de partenariats etc.. Ils permettent de faire des recommandations, mais ne transfèrent aucune compétence décisionnelle aux structures transfrontalières ;
- Les accords régionaux/locaux, qui ont conduit à la création de nombreuses communautés de travail frontalières et transfrontalières (Eurorégions et structures similaires) aux frontières intérieures et extérieures de l'UE ;
- Une coopération sur la base de projets, qui est surtout facilitée par des accords bilatéraux régionaux/locaux directs, et dans certains cas par des instruments juridiques européens et nationaux (par ex. les GEIE, les sociétés d'économie mixte).

Dans les structures de coopération interrégionales et transnationales, qui sont apparues récemment surtout dans le cadre des programmes INTERREG B et C, le caractère juridiquement contraignant fait encore largement défaut. Des instruments de coopération juridiques, pouvant constituer des points de départ en ce sens, font défaut.

En résumé, on peut dire que jusqu'ici, la coopération stratégique à long terme au niveau régional/local par-delà les frontières, a essentiellement existé sur le terrain du droit privé. A l'heure actuelle, il n'y a que trois syndicats inter-collectivités à vocation spécifique et à but déterminé de droit public actives dans le domaine de la coopération transfrontalière générale le long du Rhin. En ce qui concerne les projets, une coopération de droit public est plus facile à instaurer (approvisionnement en eau commun, système de traitement des déchets commun, parc naturel commun), car dans les projets, les contenus et les compétences sont limités et par conséquent facilement contrôlables. Dans la coopération interrégionale et transnationale, il n'y a aucune forme de coopération de droit public.

Les principales entraves à la coopération par-delà les frontières sont attribuables aux disparités en termes de compétences nationales, de structures administratives et de systèmes juridiques, qui permettent ou ne permettent pas aux collectivités territoriales régionales/locales de s'impliquer directement dans la coopération par-delà les frontières et par conséquent, dans la gestion des programmes. Ceci a des répercussions sur le degré de centralisation/décentralisation appliqué jusqu'ici dans la gestion des programmes communs de l'UE.

3. Besoins croissants de possibilités de coopération relevant du droit public

Il va de soi que toutes les formes de coopération transfrontalière ne nécessitent pas une assise juridique élaborée de façon détaillée. Il existe par ex. des partenariats sous la forme d'un échange d'expériences, qui fonctionnent très bien sans rencontrer d'obstacles juridiques.

Par ailleurs, force est de constater qu'à l'heure actuelle, la coopération entre les collectivités régionales et locales par-delà les frontières est tout sauf un phénomène secondaire, et va bien au-delà d'un simple échange d'informations et d'expériences. Le besoin d'une coopération consolidée grandit avec l'intégration européenne. A cet égard, la coopération transfrontalière n'est pas considérée au premier plan comme une politique extérieure nationale, mais comme une politique intérieure européenne. La pratique a depuis longtemps rattrapé le combat souvent minant, qui opposait jadis l'échelon régional/local aux instances nationales, pour savoir si la coopération était autorisée ou non, dans quelles conditions, et jusqu'à quel degré.

Au cours des quinze dernières années, stimulés surtout par les programmes de l'UE visant à promouvoir toutes les formes de coopération, la notion de subsidiarité et le partenariat entre les acteurs locaux, régionaux, nationaux et européens se sont considérablement intensifiés. Aujourd'hui, il ne s'agit plus de lutter pour savoir ce que l'échelon régional et local peut faire par-delà les frontières, mais de garantir à long terme la coopération transfrontalière non seulement au niveau politique, mais aussi au niveau juridique, grâce à des garanties nationales et européennes.

4. La valeur ajoutée d'un cadre juridique de droit public pour la coopération transfrontalière

Des formes de coopération et des réseaux transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux créent une valeur ajoutée européenne, politique, institutionnelle,

économique et socioculturelle considérable. Grâce à ces formes de coopération, "l'Europe d'en bas" gagne en structure, et complète très efficacement les actions des institutions nationales, internationales et supranationales.

Une base de droit public pour la coopération transfrontalière signifie :

- une garantie, qu'à l'avenir, la coopération pourra s'organiser à tout moment, en tout lieu, sur n'importe quel thème et sous n'importe quelle forme ;
- que la coopération ne dépend pas de majorités ou d'opinions changeantes au niveau gouvernemental, politique et/ou administratif ;
- qu'une coopération stratégique durable devient possible au niveau global ;
- que les collectivités territoriales régionales et locales exercent un contrôle démocratique dans les structures communes sur ce qui se passe concrètement dans le cadre de la coopération transfrontalière ;
- la collaboration des partenaires sociaux et des citoyens dans des formes imposées ;
- des décisions communes contraignantes des membres de cette coopération et leur mise en œuvre ;
- une délégation possible de tâches/responsabilités à des formes de coopération régionales /locales ;
- que le fondement de la coopération n'est pas le plus petit dénominateur commun (chacun peut uniquement agir dans le cadre des compétences nationales respectives), mais qu'une coopération globale est possible ;
- que cette coopération globale englobe également la gestion de programmes UE ;
- qu'une décentralisation des programmes de l'UE devient possible, parce que les structures de coopération régionales/locales s'inscrivent dans un cadre de droit public, peuvent prendre des responsabilités et assumer des tâches de gestion ;
- qu'une juridiction commune devient possible, au même titre qu'un siège commun, que des finances communes, qu'une gestion conjointe du personnel etc. ;
- qu'une structure de coopération de droit public est soumise à une surveillance relevant du droit public.

5. Cette valeur ajoutée peut-elle être obtenue avec un instrument juridique amélioré ou des solutions spécifiques aux programmes de l'UE ?

La Convention-cadre de Madrid, l'Accord Nordique, les traités bilatéraux/trilatéraux, les conventions et les accords ont été utiles et bénéfiques. Ils ont ouvert la voie aux premières formes de coopération contraignantes. Toutefois, ils regorgent à ce point de réglementations et d'obligations divergentes, que leur harmonisation nécessiterait beaucoup de temps et ne pourrait intervenir dans un délai raisonnable et certainement pas avant 2007, dans le but de créer des conditions de départ plus ou moins similaires pour une coopération transfrontalière au sein de l'UE.

Les solutions prévues jusqu'ici dans le droit de l'UE, comme par exemple les "Groupements d'Intérêt Economique européens" (GIEE) ou les "Sociétés coopératives européennes" (SCE), visent essentiellement des formes de coopération économique ou un partenariat privé-public, relevant du droit privé. Ils devraient toutefois aussi être fondamentalement modifiés et adaptés pour offrir une base

adéquate, afin d'impliquer les collectivités territoriales régionales et locales, ainsi que leur coopération à l'échelle européenne, par-delà les frontières, dans une forme simple. Une coopération de droit public ne peut être atteinte sur cette base.

La création d'un instrument juridique de l'UE, spécialement adapté à la coopération dans le cadre des programmes INTERREG, ne semble pas tellement indiquée non plus :

- Il ne peut être appliqué à d'autres programmes de coopération de l'UE en dehors d'INTERREG, sans nécessiter des modifications.
- Si INTERREG venait à être remplacé par un autre instrument (comme actuellement la coopération territoriale dans le troisième rapport sur la cohésion par ex.), il faudrait à nouveau créer un autre instrument juridique de l'UE.
- En cas de suppression des programmes de coopération UE, il n'y aura toujours pas d'instrument juridique pour la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale qui demeurera indispensable.
- Il y a un risque de voir apparaître des doubles structures : en effet, un instrument juridique uniquement adapté à INTERREG crée des structures de coopération qui font concurrence aux structures de coopération transfrontalières décentralisées existantes, qui fonctionnent souvent bien (par ex. Eurorégions et structures similaires, qui gèrent déjà des programmes INTERREG).

La valeur ajoutée souhaitée ne peut être obtenue par une amélioration des instruments juridiques existants, ni par une solution spécifique aux programmes de l'UE. Une solution juridique, nouvelle et d'une grande portée, est par conséquent requise.

6. Un nouvel instrument juridique de l'UE (ex novo) pour la coopération transfrontalière – résolution des problèmes

Un nouvel instrument juridique de l'UE, qui place la coopération transfrontalière dans un nouveau cadre de droit public et autorise généralement toutes les formes de coopération, y compris les programmes d'aide et les projets de l'UE, est une nécessité évidente (surtout dans la coopération transfrontalière). L'instrument juridique doit être adapté tant à la coopération stratégique à long terme (par ex. dans les stratégies et les programmes) qu'à la coopération en matière de projets. Il offrira ainsi la plus grande valeur ajoutée, tant pour l'intégration européenne que pour la coopération décentralisée entre collectivités territoriales régionales/locales.

Un nouvel instrument relevant du droit communautaire créerait une base juridique homogène, directement transposable dans tous les Etats membres de l'UE pour une coopération décentralisée, transeuropéenne, transfrontalière, interrégionale et transnationale à l'échelon des collectivités territoriales régionales/locales. Les accords de l'UE aux frontières extérieures avec le voisin direct peuvent également permettre de recourir à cet instrument juridique à ces endroits.

Un instrument de ce type doit être solidement ancré dans l'assise juridique de l'UE. Deux solutions existent à cet égard :

- Article 159 (III) du Traité sur l'Union (Titre VII Cohésion économique et sociale, modifié par le Traité de Nice).

- Article 308 du Traité sur l'Union (permet des actions qui sortent du cadre du règlement du Traité) et en cas d'application unique, Article III-117 (III du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, article relatif à la cohésion économique, sociale et territoriale).

Le nouvel instrument juridique de l'UE doit être transposé via un règlement de l'UE autonome, car c'est la seule façon de créer un droit directement applicable et nouveau (ex novo), sans devoir passer par des processus de transformation qui nécessitent beaucoup de temps (par conséquent pas une directive). Le règlement formule les règles générales d'une coopération décentralisée entre collectivités territoriales régionales/locales sur la base du droit public (UE), pour toutes les formes de coopération (transfrontalière, interrégionale et transnationale), tant pour la coopération stratégique à long terme que pour la coopération portant sur des projets, à tout moment, en tout lieu, sur n'importe quel thème et sous n'importe quelle forme. Il permet que la coopération ne se limite pas à la compétence juridique octroyée aux collectivités territoriales régionales/locales dans le contexte national respectif, mais puisse s'organiser à un niveau global.

Dans des formes de coopération transfrontalières, les membres à l'échelon régional/local peuvent prendre conjointement des décisions contraignantes. Celles-ci sont transposées dans le cadre des compétences et des structures respectives de part et d'autre des frontières. Il s'agit donc de contourner l'écueil des nombreux accords interétatiques, dans lesquels les domaines de la coopération sont restés jusqu'ici limités au plus petit dénominateur commun de la compétence respective des collectivités territoriales.

Deux instruments juridiques "ex-novo" sont proposés :

- **"Le syndicat européen de coopération à vocation spécifique"** ("Europäischer öffentlich-rechtlicher Zweckverband" ou "European Special Purpose Association") – appelé ESPA (conformément à l'abréviation anglaise). Il est avant tout au service de la coopération stratégique (programmes UE compris). Il convient essentiellement à la coopération transfrontalière stratégique générale, mais également à la collaboration dans le cadre de projets (transfrontaliers, interrégionaux et transnationaux).
- **"L'accord européen de droit public"** ("Europäische öffentlich-rechtliche Vereinbarung" ou "European Public Law Agreement"), appelé EPLA conformément à l'abréviation anglaise. Il n'est pas aussi « lourd » qu'un syndicat de coopération à vocation spécifique, et convient davantage à des formes de coopération moins intensives et d'une portée moindre. L'EPLA doit en outre proposer différentes options pour apporter des solutions juridiques dans le cadre de la coopération.

Grâce à ces deux solutions, chaque collectivité territoriale régionale/locale peut choisir l'instrument de droit public qui lui convient, en fonction de ses capacités, de ses possibilités et de l'état d'avancement de la coopération, que ce soit dans le cadre d'une coopération transfrontalière, interrégionale ou transnationale. Les formes de coopération et les accords existants ne sont pas exclus. Avec l'instrument juridique ex-novo, l'UE crée une assise et définit les conditions dans lesquelles un syndicat européen de coopération à vocation spécifique de droit public ou un accord européen de droit public peuvent être conclus et transposés à l'échelle nationale, en se référant au droit de l'UE. Le règlement UE ne va pas dans les détails, il se

contente de décrire les exigences générales qui doivent être respectées. Cela permet une certaine flexibilité face aux conditions disparates présentes dans toute l'Europe.

Le nouvel instrument juridique de l'UE n'instaure pas un nouvel échelon administratif, il devient un instrument permettant de résoudre les problèmes qui se sont posés jusqu'ici dans la coopération par-delà les frontières.

L'instrument juridique résout notamment

- la question de la transposition de droits de souveraineté de part et d'autre de la frontière, sans restreindre les compétences nationales,
- les questions de responsabilité financière vis-à-vis de l'extérieur (par ex. vis-à-vis de l'Etat et vis-à-vis de l'UE),
- les questions de responsabilité vis-à-vis de l'intérieur (responsabilité des membres pour des décisions et des obligations communes),
- la question de la personnalité juridique et de la direction du personnel propres, du siège, de la juridiction etc.

Ainsi par exemple, un membre d'un syndicat de coopération à vocation spécifique peut, au nom et à la demande du syndicat, faire respecter des décisions prises conjointement de l'autre côté de la frontière.

Ce nouvel instrument juridique de l'UE, avec ses solutions spécifiques, ne garantit pas uniquement une coopération décentralisée globale entre collectivités territoriales par-delà les frontières, mais également l'élaboration, la gestion et le contrôle conjoints de programmes de l'UE à l'échelon régional/local. Ni les instances nationales, ni les institutions de l'UE ne peuvent bien sûr être représentées dans une structure de coopération décentralisée, basée sur le droit public. Toutefois, les structures de coopération décentralisées, relevant du droit public, peuvent conclure avec ces partenaires majeurs des programmes un "accord européen de droit public" (EPLA), conformément à ce nouvel instrument juridique, en vue d'élaborer, de gérer et de transposer des programmes UE. Cet accord réglerait, sur la base du droit public, les relations entre la structure de coopération en charge de la gestion du programme et les instances nationales concernées, et les relations avec l'UE (par ex. accords conclus en vue de définir les tâches, les devoirs, les relations juridiques entre les partenaires du programme, la responsabilité, la gestion administrative et la gestion des finances).

Au sein de l'UE, les meilleurs programmes - conformément aux évaluations d'INTERREG effectuées jusqu'ici - qui disposent de structures véritablement transfrontalières décentralisées, de comptes communs, de projets véritablement transfrontaliers, d'une gestion commune, d'un financement commun et d'une responsabilité commune, ont démontré que cela était possible et que cela fonctionne bien.

7. Conclusion

Les solutions juridiques, proposées via un règlement de l'UE, tiennent compte des besoins et des souhaits de l'Union européenne, de même que ceux des collectivités territoriales locales et régionales. Elles offrent une cohérence et une flexibilité suffisantes, pour transformer à terme la coopération décentralisée entre collectivités

territoriales régionales/locales en un instrument majeur de l'intégration européenne, dans un cadre de droit public. Le règlement de l'UE propose aux collectivités territoriales locales/régionales d'utiliser cet instrument. Il n'y a toutefois aucune obligation de le faire.

Etant donné que l'article 308 du traité sur l'Union, qui exige l'unanimité, devra vraisemblablement être choisi comme base juridique, l'utilisation de cet instrument juridique dans la pratique dépend assurément de la détermination de toutes les personnes concernées, dans les Etats membres surtout.

